

# **L'ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ EN EUROPE AUJOURD'HUI : PROBLÈMES POLITIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Michel Juffé

Conférence à l'*Universidade da Beira Interior*, mai 2000, publié dans *Anais Universitários*,  
n° Especial 1990-2000.

## **INTRODUCTION**

Nous ne pouvons rester indifférents à la construction d'une Europe sociale et politique, d'autant moins que, pour le meilleur et pour le pire, elle est en cours, inéluctablement. Il y a donc urgence politique, et par suite éducative, à savoir quelle citoyenneté nous voulons et comment nous y préparer.

Je ne parlerai donc que des problèmes politiques, sociaux et culturels, laissant de côté – bien qu'ils soient aussi fondamentaux – les problèmes des régions, des relations entre rural et urbain, des religions, de la vie économique et technique, de la presse et des médias, etc.

Mon exposé tiendra en quatre points :

1. Les principes de la citoyenneté européenne
2. Les formes des institutions dans quelques pays de l'Union Européenne
3. L'héritage moral, politique et culturel de l'Europe
4. Quelle éducation à la citoyenneté européenne ?

## **1. LES PRINCIPES DE LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE**

### **A. Qu'est-ce la citoyenneté ?**

On peut l'entendre de deux manières : politique et économique. La citoyenneté politique est celle qui nous lie activement à l'orientation des choix fondamentaux d'une

cité, d'une nation ou d'une fédération de nations. Elle implique des droits : voter et être éligible, être informé des choix, demander des comptes aux représentants élus et aux fonctionnaires, etc. Et des devoirs associés : participer aux élections, aux délibérations et décisions publiques, se tenir au courant de la vie civile, des relations entre sa cité et les autres, etc. C'est ce qu'on appelle, depuis Kant, la citoyenneté " active ". La citoyenneté économique confère des droits divers (protections personnelles, de ses biens, de sa santé, de son travail, etc.) et entraîne la contribution à des prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales). Elle est dite " passive ", car elle fait l'objet de mécanismes régulateurs auxquels tout le monde, en principe, doit se soumettre.

Benjamin Constant, écrivait, il y a près de 200 ans : " Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie. C'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées ; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances. "<sup>1</sup> Le problème est de parvenir à joindre ces deux buts au lieu de les opposer.

A la fin du siècle dernier Ernest Renan affirmait hautement : « Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses constituent cette âme [...] L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis. [...] Le culte des ancêtres est de tous le plus légitime : les ancêtres ont fait de nous ce que nous sommes. » Il ajoutait : « La communauté des intérêts fait les traités de commerce ».<sup>2</sup>

Le *Dictionnaire constitutionnel* (français) définit ainsi le citoyen : " membre d'une communauté politique territoriale, titulaire de droits et soumis à des obligations uniformes indépendamment en principe de son appartenance à des collectivités « particulières » (sexe, lignages, tribus, corporations, castes, communes, classes, religions).

Nous pouvons en conclure que la citoyenneté ne saurait se réduire au partage de biens matériels ou même à la communauté des idées : elle suppose un désir commun de

vivre ensemble et d'orienter les choix qu'impliquent ce vivre ensemble, au moyen de lois et d'institutions.

## **B. L'apparition du citoyen dans les textes fondateurs de l'Europe contemporaine**

Voyons à présent comment ce « vivre ensemble » apparaît dans les textes qui ont présidé à la formation de l'Union Européenne.

Commençons par un extrait de la déclaration de Robert Schuman, le 9 mai 1950 : la solidarité de production entre la France et l'Allemagne rendra la guerre entre elles matériellement impossible. Ce sera la base d'une Fédération européenne pour préserver la paix. Le traité de la CECA (1951) en reprend l'esprit : la paix dans le monde suppose une Europe organisée par des réalisations concrètes. Les Européens auront un destin partagé grâce à " la fusion de leurs intérêts essentiels ".

Nous sommes loin de Renan : ce sont les intérêts communs qui vont assurer la vie paisible commune. L'idée vient de loin : Adam Smith et Montesquieu pensaient déjà que le " doux commerce " conduirait à une société plus pacifique, équitable, voire fraternelle.

Le traité de Rome (1957), établissant la Communauté Economique Européenne, reste dans le même esprit, mais va un peu plus loin : assurer par une action commune le progrès économique et social ; améliorer les conditions de vie et de travail des peuples. Il est donc social autant qu'économique, mais il n'est encore guère politique. Il institue l'Euratom, autrement dit l'usage d'une puissante industrie nucléaire pour le bien-être des peuples.<sup>3</sup>

L'Acte Unique européen (1986) opère un changement de registre : il s'agit dès lors de promouvoir en Europe la démocratie à partir de l'exercice des droits fondamentaux : liberté, égalité, justice sociale. Il faut aussi défendre les intérêts communs, contribuer au maintien de la paix et améliorer la situation économique et sociale.

Avec le traité sur l'Union européenne (1992), dit " traité de Maastricht ", on a le sentiment que, à la fois, un pas en avant est fait dans la direction de l'union économique

(de manière très précise) et de l'union politique (de manière bien plus floue). Qu'on en juge. Le traité parle d'un progrès économique et social équilibré et durable, par union économique et monétaire aboutissant à une monnaie unique. Il organise une politique étrangère et de sécurité commune, avec à terme une défense commune, ainsi qu'une coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. En pratique, 8 ans après, une réglementation commune s'applique, en termes essentiellement économiques, à l'agriculture et la pêche, aux transports de toutes natures : personnes, marchandises, flux (exemple : l'électricité), au commerce, à la monnaie unique. En termes de politique sociale (droits sociaux, éducation, culture et santé) des directives, plus ou moins appliquées par les Etats membres, tendent à la convergence, la coopération et l'harmonisation des diverses règles et pratiques.

Dans ce traité est enfin mentionnée explicitement la **citoyenneté européenne**, faite de protection des droits et des intérêts des ressortissants des Etats membres. Il s'agit de l'article 8 du traité qui spécifie :

- 8 A : le droit de circulation et de séjour
- 8 B : le droit de vote et d'éligibilité municipal dans l'Etat de résidence (avec dérogations possibles), et un même droit pour l'élection du Parlement européen
- 8 C : la protection dans un pays tiers par les autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre
- 8 D : " tout citoyen européen a le droit de pétition " adressée au médiateur et au Parlement

Même avec une lecture très indulgente, on est obligé de constater que la citoyenneté ainsi définie est minimale, et loin de traiter la question des droits et devoirs politiques.

Il faut donc croire que la citoyenneté politique n'est pas si facile à mettre en œuvre, et que la bonne volonté, en supposant qu'elle existe, est loin d'y suffire. De vrais obstacles freinent considérablement l'avènement de cette citoyenneté. Nous allons tenter de les discerner en regardant de plus près quelques institutions de pays européens, membres de l'UE.

## **2. LES FORMES DES INSTITUTIONS DANS QUELQUES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE**

Pour mener à bien cette rapide enquête, nous allons mettre en parallèle, en quelques points clefs, d'abord l'histoire politique de ces pays, puis les valeurs qu'ils proclament et enfin les institutions qu'ils mettent en œuvre à présent.

### **A. L'histoire politique au Royaume-Uni, en Allemagne et en France**

Au ROYAUME-UNI, deux événements sont marquants :

La Grande Charte (1215). Ses soixante-trois articles sont imposés à Jean sans Terre par les barons et les prélats de l'Église. Les articles 12 et 14 font dépendre de l'approbation d'un Conseil du royaume la levée de taxes extraordinaires. L'article 39 s'élève contre toute arrestation arbitraire ; l'article 42 garantit la liberté de circulation à l'intérieur et hors du royaume ; l'article 61 dispose que le souverain coupable d'avoir transgressé les franchises de ses sujets devrait être ramené à la raison par un soulèvement de la population conduite par des barons et qui lui " infligerait des épreuves par tous les moyens ", à l'exclusion des menaces physiques sur sa personne et sur les membres de sa famille.

La Déclaration des Droits de 1689 limite plus encore le pouvoir du roi. " Les Lords spirituels et temporels et les Communes [...] déclarent (je ne cite que certains articles) :

- I. Que le prétendu pouvoir de suspendre les lois ou l'exécution des lois par l'autorité royale, sans le consentement du Parlement, est illégal.
- IV. Que toute levée d'argent pour l'usage de la Couronne, sous prétexte de la prérogative [royale], sans le consentement du Parlement, est illégale.
- V. Que c'est un droit des sujets de présenter des pétitions au Roi, et que tous emprisonnements et toutes poursuites pour de telles pétitions sont illégaux.
- VI. Que le fait de lever ou d'entretenir une armée dans le royaume en temps de paix, sans le consentement du Parlement, est contraire aux lois.

IX. Que la liberté de parole et tous débats et actes du Parlement ne doivent donner lieu à aucune poursuite ou enquête dans aucune Cour, ni dans aucun lieu, en dehors du Parlement.

XIII. Que pour redresser tous les griefs, pour amender, fortifier et maintenir les lois, il est nécessaire de réunir fréquemment le Parlement... "

Nous voyons déjà que le pouvoir du Roi est fort limité et que depuis longtemps le Parlement est autant une partie du Souverain que l'est le Roi.

L'ALLEMAGNE que nous connaissons est une création récente. Mais elle s'est voulue l'héritière du Saint Empire romain germanique qui prétendait à l'universalité, c'est-à-dire au gouvernement de tout l'Occident chrétien, et voulait prendre la suite de l'Empire romain. On devenait empereur en étant élu par les princes, puis couronné à Rome par le pape. Les traités de Westphalie (1648) voient naître le I<sup>er</sup> Reich. Il comprend 350 États – les villes libres, les évêchés, les abbayes, les seigneuries minuscules – représentés par la Diète. À sa tête, un empereur désigné par huit Électeurs, laïcs et ecclésiastiques. Après le congrès de Vienne (1814) naît une Confédération germanique composée de trente-quatre États souverains et de quatre villes libres, liés par un pacte défensif et une diète confédérale à Francfort.

Bismark crée un Empire allemand (1871), soumis à l'hégémonie de la Prusse. Ce II<sup>e</sup> Reich est doté d'institutions communes, d'une armée puissante et d'une politique étrangère commune. Le III<sup>e</sup> Reich (1933), dissout tous les corps sociaux et les remplace par le Front allemand du travail, plus ou moins confondu avec le parti National Socialiste. Une loi de janvier 1934 fait disparaître les Länder. Nous connaissons la suite.

Il est donc clair que l'Allemagne a longtemps été à la recherche de son unité, et d'un rêve hégémonique auquel elle n'a renoncé que depuis 1945, mais qui continue à marquer, même en négatif, son présent.

En FRANCE, durant la période féodale, les pouvoirs sont multiples et le sommet atrophié : le roi n'est qu'un suzerain. Le pouvoir est concentré au sein de l'Eglise : elle organise le temps et l'espace, la parenté, l'enseignement, l'assistance, le savoir et la foi, la légitimité. La nation française naît au XIV<sup>e</sup> siècle, avec Philippe le Bel. A partir du XV<sup>e</sup> le roi est : Roi traditionnel (il incarne la dynastie capétienne), Suzerain des suzerains (justice en dernier ressort), empereur en son royaume (impôts, monopole de la monnaie, des mines, des cours d'eau et rivages de la mer), Roi Très Chrétien (sacre, serment de fidélité à l'Eglise). C'est au XVII<sup>e</sup> siècle que l'appareil d'Etat, séparé des biens du roi, apparaît. Des intendants représentent le roi dans les provinces. Il reste cependant, à la veille de la Révolution, de très nombreuses justices seigneuriales, avec leurs officiers (baillis et prévôts) ; l'Eglise continue à s'auto-administrer : juridictions, administration financière ; et au XVIII<sup>e</sup> siècle encore, existent neuf assemblées d'Etat provinciaux, avec leurs juridictions et institutions.

Je laisse le commentaire à Tocqueville : tout passe sous contrôle royal, dont les Intendants sont tout-puissants. " Personne n'imagine pouvoir mener à bien une affaire importante si l'Etat ne s'en mêle ".

Il est clair que les trois Etats que sont le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France se sont construits de manières très différentes, ce qui n'est pas sans conséquence sur leurs aspirations présentes, y compris pour constituer l'Europe. D'autres exemples auraient accru cette diversité.

## **B. Les penseurs politiques**

Il n'est pas question de tous les passer en revue, je ne vais donc en citer que quelques-uns, à mes yeux les plus représentatifs de l'esprit politique des trois pays.

### **Le ROYAUME-UNI.**

Partons de Thomas Hobbes (1588-1679)<sup>4</sup>. Le souverain est l'âme artificielle d'un corps artificiel. C'est une personne *fictive* ou *artificielle*. C'est un acteur (*persona* : déguisement, masque), qui agit au nom d'un autre, l'auteur — qui détient le droit d'accomplir une action. Ainsi le souverain dirige la République, au nom du peuple. La souveraineté est inconditionnelle, car " chaque particulier est l'auteur de tout ce que fait le souverain " et ne saurait donc se plaindre d'un tort fait par le souverain. Son autorité est indivisible et s'il la partage la République est en danger de mort. Que la forme du souverain soit monarchique, aristocratique ou démocratique est de peu d'importance, car " le pouvoir sous toutes ses formes est le même. " Dans la République les lois civiles sont des chaînes dont il n'est pas question de s'affranchir, car la soumission aux lois résulte de la liberté d'avoir institué une République. C'est aussi pourquoi non seulement tout individu mais aussi tout corps public ou privé reste sujet du souverain.

50 ans plus tard, John Locke (1632-1704)<sup>5</sup>, ajoute à cette définition l'idée que la société civile est à durée et engagement limité." Le peuple garde toujours le *pouvoir souverain* de se délivrer des entreprises de toutes sortes de personnes, même de ses *législateurs*, s'ils venaient à être assez fous ou assez méchants, pour former des desseins contre les *libertés* et les propriétés des sujets. " Le corps politique se forme par convention entre personnes formant une communauté. Mais cette convention n'engage pas la postérité. " Car un fils, lorsqu'il est majeur, étant aussi libre que son père ait jamais été, *aucun acte du père ne peut plus ravir au fils la liberté* " Le Prince est fait pour le peuple : dès qu'il cesse d'observer les lois un Roi devient un tyran. " Ce n'est point la commission, mais l'autorité qui donne droit d'agir ; et il ne saurait y avoir d'autorité contre les lois. " Nous sommes dans l'esprit de la Déclaration des Droits de 1689.

A la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'idéal anglo-saxon se brise en deux.

D'un côté, Edmund Burke (1729-1797)<sup>6</sup>, s'oppose violemment à la Révolution française, selon lui briseuse des traditions et populiste, et prône l'équilibre des autorités. " Nous sommes résolus à conserver une Église établie, une monarchie établie, une aristocratie établie et une démocratie établie — chacune au degré où elle existe et



sans y rien ajouter. " Nos libertés sont " un héritage inaliénable qui nous est venu de nos aïeux et que nous devons transmettre à notre postérité ".

De l'autre, Thomas Paine (1737-1809)<sup>7</sup> : " La société est le résultat de nos besoins ; le gouvernement est celui de notre perversité... La première protège ; le second punit... Le gouvernement n'est qu'un mal nécessaire. " Le gouvernement d'Angleterre n'a qu'une bonne partie : les Communes. Le Roi et les pairs sont un reste de tyrannie ; ils " ne contribuent en rien à la liberté de l'Etat ". " C'est l'orgueil des rois qui mène ici-bas la discorde ".

Pour l'un la nouveauté doit s'appuyer sur la tradition, pour l'autre elle doit s'en affranchir.

## **L'ALLEMAGNE**

Durant le 1<sup>er</sup> Reich (1648-1806), se développe un patriotisme allemand, qui s'affirme en opposition à la France. On définit une doctrine spécifiquement allemande, fondée sur une conception organiciste : la vraie liberté consiste, pour chaque individu, à se développer au sein de l'ordre auquel il appartient. Ainsi, Novalis (1772-1801)<sup>8</sup> vante-t-il le temps " où l'Europe était une terre chrétienne, où une seule et unique chrétienté habitait ce continent humainement articulé ". Il ajoute : " L'Allemagne précède d'une marche lente mais sûre tous les autres pays européens."

J.G. Fichte, (1762-1814)<sup>9</sup>, veut retrouver l'esprit german et ne pas se laisser abattre par la néo-romanité (= Napoléon 1<sup>er</sup>). Pour cela, il faut éduquer le peuple allemand, " Former en l'homme une volonté bonne qui soit ferme et infaillible ".

La langue allemande y pourvoira, car avec elle : " Ce n'est pas l'homme qui parle, mais en lui parle la nature humaine ". " Chez un peuple dont la langue est vivante la formation de l'esprit s'intègre à la vie ". Qu'est-ce qu'un Allemand ? Celui qui ne croit pas en un être immuable mais à la " possibilité d'un amendement infini, à un progrès éternel de l'espèce ". " Seul l'Allemand, c'est-à-dire l'homme de l'origine, et non point

celui qui a péri à force d'observer des règles arbitraires, a véritablement un peuple ". L'amour de la patrie est " l'épanouissement de l'éternel et du divin dans le monde, toujours plus parfait et plus achevé au fil du progrès infini ".

Hegel (1770-1831)<sup>10</sup>, justifie ce discours par l'histoire universelle, qui converge et aboutit à l'Etat allemand. " L'histoire universelle va de l'Est à l'Ouest, car l'Europe est véritablement le terme, et l'Asie le commencement de cette histoire ". Laquelle passe par la Grèce antique. " Grèce : à ce nom le cœur de l'homme cultivé d'Europe, et de nous Allemands en particulier, se sent en terre natale ". Cependant il manque quelque chose à l'esprit grec : l'intérieur et l'extérieur n'y coïncident pas, la philosophie et la religion sont distantes ou opposées ; c'est un esprit qui n'est pas pleinement réalisé. Le monde romain, puis le monde chrétien, et notamment german, vont réaliser cette coïncidence. " Car le monde chrétien est le monde de l'achèvement. La Réforme seulement donna à la pensée son véritable contenu...C'est le règne de l'Esprit, du Christ en nous et non plus hors de nous. " Les philosophes et les hommes d'État sont ceux qui connaissent, chacun à sa manière, le plan divin. Celui-ci est général et universel, et ne peut se réaliser que dans un État. " L'État est l'idée divine telle qu'elle existe sur terre ". La vie, la nature, l'individu en tant que tel, sont voués à la mort. La réalisation de l'État confère l'immortalité.

Résumons : l'idéologie allemande est celle du triomphe de l'esprit sur la matière, par le biais de l'Etat chrétien, dont la germanité est l'expression la plus achevée. Nous verrons plus loin que la II<sup>e</sup> guerre mondiale a entamé cet idéal, mais il doit bien en rester quelque chose, ne serait-ce que l'Allemagne " cœur de l'Europe ", même si l'idéal est devenu celui de la puissance économique et de la perfection politique sans transcendance.

## **La FRANCE.**

Commençons par une phrase de Jean Bodin (1529-1596)<sup>11</sup>: " Qui méprise son Prince souverain, il méprise Dieu, duquel il est l'image en terre. " Continuons avec Jean-

Jacques Rousseau (1712-1778)<sup>12</sup>: " Le souverain [...] ne peut charger les sujets d'aucune chaîne inutile à la communauté : il ne peut même pas le vouloir ". Le souverain fait les lois, dont l'objet est toujours général. L'abbé Sieyès<sup>13</sup> affirme : " La nation existe avant tout, elle est l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même. Avant elle et au-dessus d'elle il n'y a que le droit naturel. " " La nation est tout ce qu'elle peut être, par cela seul qu'elle est ". Elle ne peut pas s'imposer des devoirs envers elle-même.

A sa manière, Sieyès nous donne la clef de ce qui est commun aux penseurs français, conforme avec l'absolutisme de l'action politique – qu'il passe par le Roi, l'Assemblée Nationale ou le règne de la Raison : " Dans la nuit de la barbarie et de la féodalité, les vrais rapports des hommes ont pu être détruits, toutes les nations bouleversées, toute justice corrompue ; mais, au lever de la lumière, il faut que ces absurdités gothiques s'enfuient, que les restes de l'antique férocité tombent et s'anéantissent. " L'absurdité gothique, c'est évidemment la manière de penser des Allemands ; quant aux Anglais leur constitution n'est " qu'un échafaudage prodigieux de précautions contre le désordre ", c'est dire qu'ils sont peu soumis à la Raison.

Nous voyons, avec ces trois pays, que la philosophie politique rejoint les principes effectifs de l'action politique, l'une étant à la fois promoteur et effet de l'autre. Retenons qu'au Royaume-Uni les protections individuelles priment, qu'en Allemagne l'idée de suprématie (d'où la prééminence de l'Etat) est constamment présente et qu'en France celle de l'unité indivisible du Souverain (d'où l'idée de Nation) l'emporte sur toute autre.

### **C. Citoyenneté et institutions actuelles dans ces trois pays.**

#### **Le ROYAUME-UNI après la II<sup>e</sup> guerre mondiale**

L'Angleterre, le pays de Galles et l'Ecosse forment la Grande-Bretagne. Avec l'Irlande du Nord et quelques îles cela forme le Royaume-Uni. Le gouvernement est responsable devant le Parlement. Profitant d'une législation exceptionnelle édictée pendant la guerre, le Cabinet peut légiférer sans l'intervention des Communes ; 90% des textes votés par le Parlement sont aujourd'hui d'origine gouvernementale. La Chambre des lords a été encore plus atteinte, au point que, depuis 1963, des Lords renoncent à leur titre pour être élus aux Communes. Le Droit des Communes est réaffirmé à chaque session depuis 1397 : immunité, liberté de parole, droit d'accès au Souverain. Le Parlement n'est lié par aucune loi votée antérieurement : il pourrait supprimer la Grande Charte ou le *Bill of Rights*.

Les Anglais croient à l'autorité du droit existant : *acts* du Parlement, *common law*, *equity*. Sir Edward Coke, président du 1<sup>er</sup> Parlement de Jacques 1<sup>er</sup>, proclamait, le 7 juillet 1604 : " Les Lois qui ont, de tout temps, dirigé l'Arche de ce gouvernement sont de trois sortes : d'abord la *common law* qui repose sur, ou dérive de la Loi divine, de la Loi de la Raison et de la loi de Nature, et qui est immuable ; ensuite la loi positive, changée ou modifiée, avec le temps, selon les Occasions et les Politiques ; enfin les Coutumes et Usages, consacrés par l'usage et le Temps, sans que l'on connaisse leur commencement. " La *common law* a fini par remplacer les coutumes particulières. Depuis 400 ans on se réfère aux *Law Reports*. Par ailleurs, existe l'*equity* (le droit naturel, le bon sens). Le droit n'est pas un ensemble de normes mais un ensemble de décisions, qui forment jurisprudence.

Le Civil Service compte cinq cent mille agents, et 3.900 fonctionnaires. Il est indépendant du gouvernement et ses agents n'ont pas le droit de grève. L'armée, les hôpitaux, l'enseignement n'en font pas partie. Beaucoup de services publics sont gérés par des agences semi-autonomes.

Nous voyons qu'au Royaume-Uni la place de la coutume, de l'empirisme, est très importante. Même si le gouvernement tend à présent à l'emporter sur le parlement, il doit respecter les traditions du Royaume, ce qui explique pour une bonne part les exceptions en faveur du Royaume-Uni dans les directives de l'Union Européenne.

## **L'ALLEMAGNE depuis 1949**

La loi fondamentale du 23 juin 1949 commence par une énumération des droits fondamentaux qui " lie les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire à titre de droit directement applicable "... " le peuple allemand reconnaît l'existence de droits de l'homme inviolables et imprescriptibles et donne aux droits fondamentaux la valeur obligatoire de normes immédiatement en vigueur ". Elle crée un Tribunal constitutionnel fédéral dont les possibilités d'action sont grandes. Ce Tribunal décide si telle loi est conforme ou non à la Constitution et tranche les conflits entre le pouvoir central et les Länder : il considère que sa mission est aussi d'explicitier la morale politique sur laquelle repose la collectivité nationale.

La souveraineté des Länder reste à peu près absolue pour la culture et l'éducation. Il n'y a pas de ministre fédéral de l'Éducation. Les Länder ont des ressources financières importantes : la répartition des recettes fiscales laisse environ, en 1989, 46,7% à l'Etat fédéral, 35,3% aux Länder, 13,8% aux communes et 4,2% à la Communauté européenne. Chaque Land a un gouvernement et une assemblée législative. Les Länder participent au pouvoir législatif par le *Bundesrat* (Conseil fédéral).

Le chancelier est élu, sans débat, à la majorité absolue. Il a le pouvoir de proclamer pour six mois l'" état de nécessité législative " lui permettant de légiférer autoritairement. Il peut aussi dissoudre le Bundestag. 80% des lois sont d'origine gouvernementale, 20% viennent du Bundestag.

Chaque Allemand baptisé appartient en principe à une Église et paie pour elle un impôt spécial prélevé par l'État. Cesser de pratiquer ne suffit pas pour sortir de son Église. L'appartenance à une religion est indiquée sur les documents de l'état civil. Exerçant une véritable médiation entre la population et le régime, l'Église protestante a joué un rôle considérable dans les événements qui ont provoqué la chute du communisme en R.D.A.

Ainsi l'Allemagne a-t-elle restaurée son ancien système fédéral, en plaçant les droits de l'homme à la base de tout son système institutionnel. Le rôle des Eglises est important, en tant que garde-fou contre toute forme de totalitarisme.

### **La FRANCE depuis la V<sup>e</sup> République (1958).**

Le préambule de la Constitution de 1958 reste la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789 :

Article premier. — Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Article 2. — Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

Article 3. — Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

La Constitution de 1946 ajoutait, les droits égaux de la femme, le droit au travail, à l'éducation, à la sécurité sociale et le droit syndical. La constitution de 1958 mentionne l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

Il n'y a en France que deux pouvoirs : législatif et exécutif ; il n'y a pas de pouvoir judiciaire, car toute l'action en justice est subordonnée aux procureurs, qui obéissent aux ordres du ministre. Le pouvoir exécutif, depuis 1958, l'emporte largement sur le législatif : le président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale ; les députés sont à l'origine de seulement 5% des propositions de lois ; l'administration publique fonctionne de manière quasi-autarcique, entre les mains d'administrateurs issus pour la plupart d'une seule grande école, l'ENA. Le président de la République dispose de certains pouvoirs législatifs.

Les collectivités territoriales, dotés en principe depuis 1983 d'une large autonomie, ont recueilli en 1997, 368 milliards d'impôts sur près de 2000 milliards soit

18 % des impôts et moins de 10% des prélèvements obligatoires (Etat + prélèvements sociaux). Les maires sont des agents de l'Etat (officier d'Etat-civil, officier de police judiciaire), et sont soumis au contrôle de légalité des préfets (successeurs des intendants de l'Ancien Régime).

Le poids de l'Etat, et plus précisément de son administration centrale, est considérable, car il dirige l'ensemble des politiques sectorielles. De manière générale tout le service public, qui occupe 20% de la population active, est soumis à des règles d'égalité territoriale (prestations et tarifs), obéit à des règles d'administration centrale et laisse peu d'initiatives aux administrations déconcentrées.

Mis à part le vote, la citoyenneté active ne s'exerce que par la participation (par tirage au sort) aux jurys d'assise, qui jugent des crimes. La plupart des élus n'ont que très peu de pouvoir, le cumul des mandats électifs en donnant le maximum à quelques centaines d'élus, qui sont installés dans de véritables fiefs.

En résumé, la France reste, comme il est souvent dit, une " monarchie élective ", glissant à la diarchie lorsqu'il y a partage du pouvoir entre le président de la République et le premier ministre (" cohabitation "). Malgré l'apparence du régime parlementaire, le parlement reste largement soumis aux initiatives du gouvernement, qui dispose de toute une " armée " de fonctionnaire pour établir son hégémonie sur la vie publique.

#### **D. Eléments de comparaison**

Rappelons-nous d'abord que les diverses constitutions, en Europe ou ailleurs, contiennent, en principe, l'ensemble des valeurs fondamentales d'une nation (son idéologie) et l'ensemble des moyens qu'elle se donne pour les préserver (institutions). La citoyenneté européenne ne peut être fabriquée (être issue uniquement de la mise en place d'institutions communautaires), pas plus qu'elle ne peut reposer sur de simples intérêts (commerciaux ou autres), même si, de nos jours, le discours commercial et de " l'intérêt " est devenu envahissant. La plupart des gens continuent à croire que la vie ne

se réduit pas à des échanges commerciaux, même si la NetEconomie promet beaucoup en matière d'emplois, de progrès social et de démocratie.

Rappelons que la **citoyenneté active** consiste à exercer des devoirs politiques (voter, être juré, être magistrat ou agent du service public, participer aux délibérations publiques, contribuer à l'ordre public). Les formes actuelles utilisent des moyens nouveaux, mais demeurent essentiellement les mêmes depuis la Grèce ancienne : élections, décisions publiques (conseils territoriaux, parlement, cours de justice, référendums, etc.), débats et action publique (par le biais des manifestations publiques, des syndicats, des associations, des assemblées locales, des médias, etc.). Alors que la **citoyenneté passive** consiste en la protection offertes par la puissance publique (protection de la personne et des biens, liberté de mouvements, égalité des droits, protection sanitaire et sociale, etc.), associée à leur contrepartie : prélèvements obligatoires pour assurer cette protection.

Le problème d'une citoyenneté européenne vient du fait que les diverses Nations ont des conceptions différentes des relations entre citoyens et représentants, entre divers éléments de la représentation (législatif, exécutif, judiciaire), du fonctionnement de l'administration, de la répartition des pouvoirs entre l'Etat central et les diverses collectivités territoriales, du rôle de la laïcité, et surtout des droits et devoirs fondamentaux. Revoyons ces divers points, en les répartissant en deux catégories : les valeurs, les institutions.

### **Les valeurs :**

Droits et devoirs fondamentaux : le Royaume-Uni place avant tout la liberté individuelle des citoyens (ce pourquoi il n'existe toujours pas de Constitution) et le droit de résister à l'Etat ; l'Allemagne tient avant tout à la diversité de ses peuples (d'où les Länder) et à l'autorité du droit (d'où le tribunal constitutionnel) ; la France tient d'abord à l'égalité sous contrôle de l'Etat.



Formes du droit : en France, on dispose de codes unifiés, hérités du droit romain ; en Allemagne le Droit est la clef de voûte de la Constitution ; en Grande-Bretagne, les sources du droit sont diversifiées : *common law* (recueil de jurisprudence), droit coutumier, *equity* (recours du citoyen aux plus hautes autorités).

Unité et pluralité de la nation : le Royaume-Uni comprend quatre Nations ; l'Allemagne est une Fédération de seize Etats ; la France est un seul Etat-Nation.

Laïcité/religion d'Etat : en France, l'Eglise et l'Etat sont séparés depuis 1905 ; en Allemagne, on paie des impôts aux congrégations religieuses ; le roi d'Angleterre reste la plus haute autorité religieuse.

### **Les institutions**

Centralisme/décentralisation : en Allemagne certains ministères n'existent pas au niveau fédéral et les impôts des Länder et communes représentent 49% du total ; en France l'Etat s'impose en tous domaines aux collectivités territoriales, qui ne prélèvent que 20% des impôts ; au Royaume-Uni, les communes et comtés ont peu de pouvoir, mais le service public est indépendant du gouvernement et les fonctionnaires sont en nombre réduit.

Relations législatif/exécutif : en théorie le législatif est premier dans les trois pays ; en pratique, en France le gouvernement et en Grande-Bretagne le Cabinet dirigent la politique du pays. En Allemagne le Chancelier ne dispose que d'un pouvoir limité (par le Bundestag et par les autorités des Länder).

Place du judiciaire : en France c'est une partie de l'exécutif ; en Grande-Bretagne il est soumis au Parlement ; en Allemagne il est indépendant du Parlement.

Ce très bref, et lacunaire, résumé ( et qui ne traite que de trois pays sur quinze) montre que même sur l'essentiel les positions divergent. Comment trouver les valeurs et institutions communes, acceptables par l'ensemble des citoyens de l'Union Européenne ?

### 3. L'HÉRITAGE MORAL, POLITIQUE ET CULTUREL DE L'EUROPE

Nous venons de voir la diversité, et parfois l'antagonisme, entre les diverses institutions des pays d'Europe, assorties de conceptions et de pratiques de la citoyenneté également diversifiées. Est-il possible d'imaginer ce qui pourrait être commun à l'ensemble des citoyens européens, sur une base autre qu'économique, technique et scientifique, autrement dit sur une base morale et politique ? Sans nous occuper ici de leur inscription dans les institutions de l'Union Européenne, **sur quelles valeurs une communauté des citoyens peut-elle reposer ?**

#### 1. Les valeurs fondamentales (en partie non écrites).

Dans le monde occidental, héritier surtout des cultures hébraïque, grecque et romaine, il existe quelques valeurs transcendantes, admises implicitement par tous, celles que Sophocle appelait les lois non écrites, "éternelles et immuables " (*Antigone*). Leur liste est très courte : l'interdiction du meurtre des proches (parricide), de l'endogamie et de l'inceste, l'obligation des soins dus aux morts, l'interdiction du parjure et de la trahison, l'obligation de respecter le souverain (roi, assemblée, etc.) et/ou les dieux. Ceci est antérieur a et au-dessus des constitutions diverses.

Au sein de l'Europe actuelle, on peut sans doute y ajouter les interdictions liées au respect de l'intégrité de la personne humaine (individuelle et collective) : génocide, torture physique et morale, commerce du corps humain, asservissement spirituel (sectes, partis fascisants, etc.)

#### 2. Les valeurs reconnues par tous, mais diversement appréciées.

Elles se retrouvent, sous une forme ou sous une autre, dans les diverses constitutions et lois fondamentales européennes :

- La liberté : droit de disposer de soi-même, corps et âme ; liberté d'expression, de déplacement, etc
- L'honnêteté, la justice, l'équité, l'égalité des droits : éducation, protection sanitaire et sociale, emploi
- La fraternité, l'hospitalité, la générosité, appliqués notamment aux minorités, aux "exclus", aux opprimés (femmes, enfants, réfugiés politiques, immigrés, etc.)
- Le droit de participer à l'action publique : individuels (vote, accès à des magistratures, à la députation) et collectifs (associations, syndicats, partis)
- Le devoir de respecter la nature, lié au développement durable et au maintien d'un monde viable pour les générations futures

Il ne faut pas oublier qu'une partie des valeurs de la " modernité " s'oppose à ces valeurs ou y contrevient :

- La valorisation de la compétition, de la compétence, qui tendent à durcir les hiérarchies, à privilégier l'acquisition des biens matériels et à chercher le salut du peuple par l'instauration et l'expansion des marchés de toutes sortes.
- L'idée de " maîtrise " de la nature, qui produit également la domination des peuples, des classes, des corps de métiers, etc. les uns sur les autres, car sont jugés supérieurs ceux qui sont les plus avancés dans ce processus de maîtrise, qui s'appuie sur une quasi religion de la technoscience
- L'idée de la supériorité intrinsèque de la culture occidentale (et de son fonds chrétien), amplifiée par ses prouesses techniques et sa richesse économique, l'idéologie des droits de l'homme tendant à justifier les exactions produites envers les autres peuples (même si c'est contradictoire sur le plan théorique)

Nous voyons donc que la construction d'une citoyenneté européenne n'est pas simple et que, par suite, l'éducation à cette citoyenneté sera une rude tâche, non

exempte de contradictions, de questionnements sur les finalités et de prudence sur les moyens.

#### **4. QUELLE ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE ?**

Sans prétendre à l'exhaustivité, j'en vois trois dimensions : juridique et politique, sociale et culturelle, anthropologique et sociologique. Je vais les énoncer brièvement, compte tenu de tous les développements précédents. Elles impliquent sans doute de nombreuses réformes dans les systèmes d'enseignements des divers pays de l'UE et l'émergence d'un " système éducatif " européen (évidemment non centralisé et non homogénéisant, mais fédérateur des initiatives nationales et favorisant les synergies entre initiatives de tous ordres). Je n'en parlerai pas ici.

##### **A. Juridique et politique**

S'initier, dès l'école primaire, à l'histoire de l'Europe et par suite à l'histoire des idées et notamment des idées politiques, en spécifiant les courants de pensée liés à tel pays, tel groupe de pays ou encore à telle religion (catholiques, calvinistes, luthériens) ou encore à telle conception politique (libéralisme, socialisme, communisme). Pourquoi dès l'école primaire ? Parce qu'à partir de 6 ou 7 ans, un enfant est apte à saisir, sous formes de récits mis à sa portée (fables, contes, romans, films, etc.), les manières de sentir et d'agir différents de ceux de son milieu. Par exemple, la simple comparaison des mêmes contes chez Grimm et chez Perrault fait ressortir les différences culturelles. De même les romans dits " d'apprentissage ".

Connaître l'histoire et la géographie politiques des divers pays de l'UE, ainsi que l'histoire de leurs relations avec les pays voisins (Empire Byzantin puis Ottoman, Russie puis URSS, etc.) et lointains (USA et Amérique du Sud, Asie, etc.). L'apprentissage pourrait accentuer la notion d'héritage commun dispersé ou partagé, montrer les

continuité, ruptures et résurgences. Il veillerait aussi à expliquer les conflits de plusieurs points de vue, en les confrontant et non selon le point de vue " patriotique " habituel.

Connaître les diverses constitutions et institutions des pays de l'UE. Autant que possible participer, pour les majeurs, aux instances de décisions et de consultations communautaires ; pour les mineurs, être informés des modes de décisions et des grands débats au niveau de l'UE et au sein de quelques pays (d'autres cultures que sa sienne ; par exemple, pour des Portugais, les pays nordiques, l'Allemagne... plus que les pays latins).

## **B. Social et culturel**

Connaître les langues, littératures et arts d'au moins trois pays de l'UE. L'apprentissage des langues est primordial, mais il doit se faire autrement que par l'usage de laboratoires de langues : séjours de plusieurs mois dans le pays d'accueil, enseignants de langues originaires du pays (et non d'abord des nationaux diplômés de langues étrangères). Réintroduire l'apprentissage massif du grec et du latin, sources linguistiques et culturelles de l'Europe moderne. Apprendre les littératures et arts non seulement comme " œuvres " mais aussi en tant que manifestation de " l'âme collective " liées à d'autres manifestations : vie politique, mœurs, lois, etc.

Accomplir une partie des études (y compris secondaires, voire primaires) dans un autre pays que le sien, et si possible dans une autre aire culturelle (ex : en Belgique pour un Espagnol, en Italie pour un Suédois, etc.). Suivre des stages et occuper des emplois, même temporaires, dans au moins un autre pays de l'UE. Utiliser ces séjours comme moyens de confrontation (repérer les différences et les sources communes, voir les évolutions) entre cultures et pas seulement d'insertion dans un pays ou une région donnés.

Créer de véritables chaînes de radio et de télévision, ainsi qu'une presse écrite (dont le *Courrier International* est un prototype), européennes, ne diffusant pas que du sport, de la musique ou, à l'opposé, de la culture d'élite. En attendant, les

établissements scolaires doivent pouvoir s'abonner à coûts réduits à des " bouquets " de chaînes nationales, pour des émissions sous-titrées en langue locale et/ou en langue d'origine. La publication de livres pour enfants et adolescents bi ou tri ou quadrilingues ne devrait pas poser de problème, si le choix des textes favorise la qualité (Cervantès, Dickens, Zola, Hesse, etc.) et si l'on s'appuie sur le fonds commun de contes et légendes d'Europe, avec des textes établis dans un souci d'authenticité (éviter l'infantilisation des textes sous prétexte de les mettre à la portée des enfants) et d'intelligibilité des cultures et des mœurs.

### **C. Anthropologique et sociologique**

Il ne s'agit pas d'une formation technique aux sciences humaines, mais de l'introduction dans l'enseignement d'une prise de conscience, la plus précoce possible, des types d'action de base dans la vie humaine et dans la vie sociale. Sans prétendre à l'exhaustivité (car tous les aspects de la condition humaine sont à prendre en compte), on peut penser aux séries suivantes :

- La vie familiale et sociale : l'évolution biologique, la constitution des familles, clans et villages, l'émergence des cités et leur diversification, la vie active (politique et confessionnelle, économique et professionnelle, artistique et scientifique), la filiation et la différence des sexes, etc.
- La généalogie et l'histoire des langues européennes, liées à la généalogie des symboles incarnés dans les arts graphiques, plastiques et dramatiques, ainsi que dans l'aménagement du territoire et la construction des bâtiments et ouvrages divers (notion extensive du " patrimoine " culturel)
- Les mœurs et traditions locales, régionales, nationales, examinées en termes des sentiments, intellections et imaginations à l'œuvre dans la production des actions politiques, sociales et culturelles ; le but étant de faire sentir la complexité des relations humaines (et pas seulement celle des techniques de la vie moderne – très largement surestimée)

- L'évolution des sciences, arts et techniques (pas seulement de la matière et de la vie ; le droit est une science, un art et une technique), présentée de manière non linéaire et non cumulative, c'est-à-dire en montrant aussi bien les impasses, les lacunes que les filiations et les hybridations réussies.
- Les métamorphoses du travail et de l'organisation économique qui en découle et l'influence ; les liens entre le travail et la vie publique, notamment par le biais des protections sociales, des luttes sociales et de la constitution des services publics.

J'ai tout à fait conscience du fait qu'il s'agit d'un « vaste programme », bien que j'aie sans doute oublié des aspects essentiels dans cette éducation à la citoyenneté européenne. Vaste est le programme car vaste est l'ignorance que nous avons les uns des autres, vastes sont les préjugés plus ou moins fondés que nous véhiculons sans examen critique, vastes sont les efforts à accomplir pour qu'une Union européenne politique et sociale, et pas seulement technique, économique et financière, finisse par exister... non seulement au niveau éthéré (bien que très pratique) de quelques centaines ou milliers de dirigeants mais de dizaines et de centaines de millions de citoyens – actifs.

---

<sup>1</sup> *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (discours, 1819), p. 502.

<sup>2</sup> *Qu'est-ce qu'une nation ?* (conférence du 11 mars 1882)

<sup>3</sup> Il n'est pas indifférent de constater qu'au 15 juin 2000, l'Allemagne vient de renoncer, à horizon de 20 ans, à l'énergie civile d'origine nucléaire. C'est bien un signe que le politique commence à l'emporter sur l'économique.

<sup>4</sup> *Léviathan, Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile.*

<sup>5</sup> *Traité du gouvernement civil* (1690), GF 1992 ; *Morale et loi naturelle* (textes divers), Vrin, 1990.

<sup>6</sup> *Réflexions sur la révolution de France* (1790), Hachette-Pluriel, 1989

<sup>7</sup> *Le sens commun* (14 février 1776), traduit en 1790.

<sup>8</sup> *La chrétienté ou l'Europe* (1799)

<sup>9</sup> *Discours à la nation allemande* (1807), Imprimerie nationale, 1992.

<sup>10</sup> *Leçons sur la philosophie de la religion* (1837), Vrin, 1959 ; *Leçons sur la philosophie de l'histoire* (1832), Vrin, 1963 (Cours de Berlin, après 1817).

<sup>11</sup> *La République* (1576) .

<sup>12</sup> *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762).

<sup>13</sup> *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* (1789).